

NENG DONG SI FA YU
SHE HUI GUAN LI CHUANG XIN

能动司法与 社会管理创新

公丕祥 石 英 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

能动司法与 社会管理创新

公丕祥 石 英 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

能动司法与社会管理创新 / 公丕祥, 石英主编. —
北京: 法律出版社, 2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4422 - 4

I. ①能… II. ①公… ②石… III. ①司法—关系—
社会管理—创新管理—研究—中国 IV. ①D926②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 305937 号

能动司法与社会管理创新
主编 公丕祥 石英

编辑统筹 大众出版分社
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
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 沙磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 23 75
字数 391 千
版本 2012 年 12 月第 1 版
印次 2012 年 12 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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 4422 - 4

定价: 59.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

主 编 公丕祥 石 英

副主编 李玉生 马 荣

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

马洪涛	王 成	王 静	叶满城	史乃兴
吕 娜	刘 丽	刘 莉	刘宇玥	江厚良
孙 轍	沈 杨	沈明磊	张国全	姜丽丽
黄伟峰	章 润	葛 文	程黎明	谢新竹
鲍爱武				

前 言

本书是最高人民法院2011年度审判理论重大课题“社会管理创新与能动司法”的最终研究成果。

本书的研究坚持以马克思主义社会建设理论和中国特色社会主义社会管理理论为指导,深入研究人民法院坚持能动司法、创新社会管理的基本理论,积极回应当代中国社会转型和变革时期人民法院推进社会管理创新面临的时代挑战。在研究过程中,注意结合人民法院审判工作实践,从能动司法与社会管理创新的基本理论问题入手,通过研究总结人民法院近年来推进社会管理创新与能动司法的实践经验,科学分析和把握人民法院工作的特点和规律,探讨当前人民法院在推进社会管理创新的实践与发展过程中出现的新情况、新问题,探索人民法院推进社会管理创新的新思路和新举措,进而丰富和发展人民法院推进社会管理创新的理论与实践。

本书研究的理论目标主要有:一是初步构架人民法院坚持能动司法、创新社会管理的基本理论系统,进一步丰富和发展社会管理创新与能动司法的理论研究。本书全面梳理和分析人民法院在能动司法理念统领下推进社会管理创新的相关理论研究成果,并在此基础上,进一步拓展人民法院推进社会管理创新研究的新视角,力求全面、准确地把握人民法院推进社会管理创新的理论精髓,从而推动新时期人民法院推进社会管理创新理论研究的深化,不断丰富和发展中国特色社会主义人民司法理论体系。二是系统回顾人民法院推进社会管理创新的历史进程,全面总结人民法院推进社会管理创新的司法经验,为人民法院推进社会管理创新提供科学的理论指导。本书以马克思主义法律观为指导,研究和探讨人民法院推进社会管理创新理论和制度建设问题,为人民法院推进社会管理创新提供重要的理论指南;通过对人民法院推进社会管理创新的理论背景、价值目标和制度理念等问题进行系统研究,科学揭示人民法

院推进社会管理创新的重要内涵和发展规律,通过理论创新更好地指导人民法院推进社会管理创新的制度实践。三是深入探讨人民法院推进社会管理创新的司法机制,更好地推动新时期人民法院推进社会管理创新的工作实践。新的历史时期,全国各级人民法院对推进社会管理创新工作进行了有益的探索与实践。本书在结合江苏法院推进社会管理创新实践经验的基础上,探讨新时期人民法院推进社会管理创新的基本路径和工作机制,以期对新时期人民法院推进社会管理创新的司法实践有所裨益。

全书由绪论、九章和结语等部分组成。

绪论部分从总体上分析能动司法与社会管理创新的基本问题,旨在强调积极参与社会管理创新,既是司法审判工作的一项重要内容,也是司法机关承担的一项重要社会责任;人民法院坚持能动司法、创新社会管理,契合了变革时代社会管理创新的客观需求。

第一章主要考察人民法院推进社会管理创新的历史进程与时代挑战。我们党历来重视运用司法手段化解社会矛盾、实现社会治理。这一部分主要从新民主主义革命时期、新中国成立初期以及改革开放以来三个历史阶段,对人民法院推进社会管理创新的历史过程进行梳理回顾,着力强调进入新世纪新阶段,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,人民法院推进社会管理创新确乎面临着不容忽视的尖锐挑战。

第二章分析了人民法院推进社会管理创新的理念与原则。坚持正确的司法理念和原则,这是人民法院推进社会管理创新的思想基础。人民法院推进社会管理创新,在坚持能动司法这一总的理念和原则的前提下,必须确立以下五个方面具体的理念和原则:一是围绕大局、主动服务的理念和原则;二是以人为本、依靠群众的理念和原则;三是标本兼治、重在治本的理念和原则;四是综合施策、共同治理的理念和原则;五是依法司法、遵循规律的理念和原则。

第三章探讨了人民法院推进社会管理创新的目标与功能。应当指出,有效发挥人民法院在推进社会管理创新中的作用,必须明确人民法院推进社会管理创新的目标与功能定位。在基本目标上,必须牢固树立有效解决纠纷的目标,努力从源头上预防和减少社会矛盾;牢固树立维护社会公平正义的目标,通过公正司法回应社会诉求;牢固树立服务经济社会发展大局的目标,促进社会领域深层次矛盾和问题的解决。在功能定位上,人民法院参与社会管

理创新,要充分发挥社会秩序调控功能,充分发挥社会矛盾化解功能,充分发挥社会行为规制功能,充分发挥社会风险预警功能,充分发挥社会价值引导功能,充分发挥社会正义保障功能。

第四章的主要内容是人民法院推进社会管理创新的司法政策问题研究。当代中国正处于社会变革与转型时期,法的安定性与社会变迁性之间的矛盾不可避免。这就要求人民法院必须通过政策考量平衡两者之间的关系,使法律的适用适应经济社会发展的需要。本章在分析法律与政策关系的基础上提出,人民法院要强化政策考量,强化利益衡平,强化和谐司法,强化柔性司法。正确把握和适用宽严相济刑事政策,依法惩治犯罪,减少社会对抗,维护社会稳定;坚持适用法律与国家保障民生、改善民生的各项政策相协调、相一致,最大限度地维护社会公平正义,保障群众合法权益;妥善审理涉及经济社会发展大局的金融、借贷、房地产纠纷等各类民商事案件,加强政策考量,维护交易安全。

第五章致力于架构人民法院推进社会管理创新的司法工作格局。党的“十八大”报告强调,要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,提高社会管理科学化水平。在这一社会管理体制和格局中,人民法院要妥善处理好发挥审判职能作用与坚持党的领导、协同社会力量、依靠公众参与的关系。本书提出,完善人民法院推进社会管理创新的工作格局,要自觉接受党对人民法院创新社会管理工作的领导;要努力推动社会各界共同参与化解社会矛盾纠纷;要始终坚持专群结合,积极调动人民群众参与解决纠纷的积极性、主动性;要充分发挥司法在社会管理中的保障作用。

第六章涉及人民法院推进社会管理创新的路径与载体问题。人民法院推进社会管理创新,要找准工作的切入点和结合点,以科学的路径、有效的载体加以推进。本书提出,人民法院推进社会管理创新,首先要立足执法办案第一要务,通过司法审判职能的发挥达到创新社会管理的目的;人民法院在履行审判职责的同时,还必须依法拓展和延伸司法审判职能,大力支持和配合党委、政府及有关方面加强和创新社会管理,引导社会提高自我管理和调节的能力。

第七章的重点是研究人民法院推进社会管理创新的司法机制。人民法院推进社会管理创新,必须切实致力于相关制度和机制的完善,针对人民法院推进社会管理创新中存在的薄弱环节,通过相应的体制设计和制度安排,建立健

全解决问题和创新发展的长效机制。这里需注意的是,要建立健全公共政策司法运用机制;建立健全涉诉民意沟通表达机制;建立健全诉讼利益协调平衡机制;建立健全司法公开机制;建立健全司法民主机制;建立健全司法便民机制;建立健全多元纠纷解决机制;建立健全参与社会诚信体系建设工作机制等推进社会管理创新的工作机制。

第八章试图研究人民法院推进社会管理创新的能力建设问题。在社会转型期,人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对不足之间的矛盾,已经成为社会主义初级阶段司法领域的基本矛盾。人民法院司法能力建设,是党的执政能力建设的有机组成部分。在新的时代条件下,增强司法能力,提高司法水平,是解决现阶段司法领域基本矛盾的必由之路。这一部分分析了人民法院推进社会管理创新对司法能力建设提出的新需求,从提高服务大局的能力、适用法律的能力、化解社会矛盾的能力、做群众工作的能力、开拓创新的能力、司法调研的能力、自身管理能力等方面,对人民法院司法能力建设提出了构想。

第九章旨在探索人民法院推进社会管理创新的评价标准。衡量人民法院推进社会管理创新的成效,应当通过建立科学的评价标准,客观评判人民法院推进社会管理创新的目标是否正确、手段是否适当以及实际效果如何,借以推动人民法院推进社会管理创新的司法实践。在这里,我们提出,要建立健全人民法院推进社会管理创新的评价机制,确保人民法院参与社会管理创新的各项目标任务落到实处;要科学设定评价标准,评价指标的设定既要立足当前,注重现实问题的解决,又要着眼长远,推进长效机制的健全完善,使人民法院参与社会管理创新工作始终保持蓬勃的生机和活力。

结语部分主要是基于前文的分析,总结归纳本书研究的主要观点和分析逻辑,对人民法院深入推进社会管理创新工作的思路和发展趋势作出初步的展望。

目 录

绪论 社会管理创新:能动司法的新作为 / 1

- 一、坚持能动司法是人民法院创新社会管理的必然要求 / 2
- 二、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法理念 / 4
- 三、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法职责 / 6
- 四、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法作为 / 8
- 五、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法机制 / 10

第一章 人民法院推进社会管理创新的历史进程与时代挑战 / 14

- 一、新民主主义革命时期人民司法参与社会管理的历史回顾 / 15
- 二、新中国成立初期人民司法参与社会管理的历史回顾 / 22
- 三、改革开放以来人民司法参与社会管理的历史回顾 / 24
- 四、新时期人民法院推进社会管理创新的时代挑战 / 29

第二章 人民法院推进社会管理创新的理念与原则 / 38

- 一、能动司法理念的内涵与特征 / 38
- 二、能动司法理念与社会管理创新 / 49
- 三、人民法院推进社会管理创新的工作理念 / 51
- 四、人民法院推进社会管理创新的基本原则 / 53

第三章 人民法院推进社会管理创新的目标与功能 / 57

- 一、法院职能与社会管理创新 / 57
- 二、人民法院推进社会管理创新的目标定位 / 65
- 三、人民法院推进社会管理创新的功能定位 / 76

第四章 人民法院推进社会管理创新的司法政策 / 85

- 一、司法政策的形成与发展 / 85
- 二、司法政策的特征及表现形式 / 95
- 三、司法政策在人民法院推进社会管理创新中的作用 / 98
- 四、司法政策在人民法院推进社会管理创新中的具体运用 / 103

第五章 人民法院推进社会管理创新的工作格局 / 113

- 一、坚持党对人民法院参与社会管理创新的领导 / 113
- 二、司法与行政在社会管理创新中的良性互动 / 121
- 三、强化人民法院创新社会管理的社会协同 / 129
- 四、强化人民法院创新社会管理的民主参与 / 131
- 五、发挥司法在社会管理中的保障作用 / 138

第六章 人民法院推进社会管理创新的路径与载体 / 150

- 一、人民法院推进社会管理创新路径和载体的基本原理 / 150
- 二、人民法院推进社会管理创新路径和载体的运行现状 / 152
- 三、人民法院推进社会管理创新路径和载体的发展思考 / 166

第七章 人民法院推进社会管理创新的司法机制 / 178

- 一、司法机制设定的基本要求 / 178
- 二、健全完善人民法院推进社会管理创新的法律适用机制 / 180
- 三、健全完善人民法院推进社会管理创新的司法工作机制 / 188

第八章 人民法院推进社会管理创新的能力建设 / 213

- 一、推进社会管理创新形势下加强人民法院司法能力建设的必要性 / 213
- 二、当前影响人民法院推进社会管理创新能力建设的主要因素 / 215
- 三、推进社会管理创新对人民法院司法能力的具体要求 / 217

第九章 人民法院推进社会管理创新的评价标准 / 223

- 一、人民法院推进社会管理创新工作评价的内涵及其意义 / 223
- 二、人民法院推进社会管理创新工作评价标准的设立原则 / 225
- 三、人民法院推进社会管理创新工作的评价标准及指标体系 / 227

结语 / 244

附录一：江苏法院推进社会管理创新工作的重要文件 / 250

附录二：江苏法院推进社会管理创新工作的典型案例 / 297

附录三：人民法院公众满意度问卷调查表 / 360

附录四：问卷调查表 / 363

后记 / 368

绪论

社会管理创新:能动司法的新作为

加强和创新社会管理,这是党中央从推进中国特色社会主义事业战略和全局的高度作出的重大决策部署,对于促进社会主义和谐社会建设,实现国家长治久安具有十分重要的意义。在现代社会,司法是解决社会冲突、调整社会关系的重要手段。我们党历来重视运用司法手段化解社会矛盾、实现社会治理。早在新民主主义革命时期,中国共产党在坚持武装夺取政权的同时,积极探索建立符合中国国情和革命实践需要的人民司法制度,形成了以“马锡五审判方式”为代表的一系列人民司法的优良传统,为巩固革命根据地的社会基础、夺取革命胜利发挥了重要作用。新中国成立后,人民司法的发展历程再次雄辩地证明司法的地位、功能和作用与社会管理息息相关。实践表明,如果人民司法的职能作用得到有效发挥,必将有力提升社会管理水平,维护社会稳定;反之,如果人民司法活动受到冲击和干扰,则社会管理就会出现問題,必然影响社会稳定。无论是在社会主义建设时期还是“拨乱反正”的重要历史关头,人民司法都发挥了巩固社会制度、稳定社会秩序、调整社会关系的重要社会管理职能作用。改革开放以后,特别是随着依法治国基本方略的实施,人民司法在社会管理中的地位 and 作用更加凸显。

2011年1月24日,吴邦国委员长在中国特色社会主义法律体系座谈会上郑重宣布,中国特色社会主义法律体系已经形成。这不仅标志着中国法制建设取得了历史性跨越,也预示了我国社会管理的体制机制及其手段将发生重大变革。在新的形势下,人民法院坚持什么样的司法理念、按照什么样的思路创新社会管理,成为至关重要的理论和实践问题。最高人民法院王胜俊院长在上海举行的全国大法官研讨班上指出:“能动司法是近年来在审判实践中的重要理念创新。能动司法的理念反映了社会主义司法制度的本质属性,反映了审判工作的客观规律,得到了社会的广泛认同。中国特色社会主义法

律体系形成后,既要坚定不移地坚持这一理念,还要进一步扩大能动司法的视野,创新能动司法的形式。”^①因之,能动司法反映了中国特色社会主义司法制度的本质属性,是新形势下做好人民法院工作的必然选择,应当成为人民法院创新社会管理所必须坚持的基本理念和重要基点。人民法院坚持能动司法、创新社会管理,促进中国特色社会主义社会管理体系的健全完善,契合了变革时代社会管理创新的客观需求。

一、坚持能动司法是人民法院创新社会管理的必然要求

当前,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会管理领域还存在不少问题。人民法院创新社会管理,必须充分发挥司法的主观能动性,深入推进能动司法,不断提升司法在创新社会管理中的能力和水平。

首先,社会结构深刻变动,要求人民法院坚持能动司法、创新社会管理。周永康同志深刻指出,随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,长期以来在封闭半封闭环境和计划经济条件下形成的社会结构发生了全方位、根本性的变化。^②全国统一大市场、大流动格局加速形成,社会流动性和开放性显著增强。非公有制经济组织、社会组织大量出现,城乡流动人口大量增加,新的社会阶层不断出现,人的社会性不断增强,越来越多的人由“自然人”、“单位人”变成“社会人”。与之相应的是,人的社会交往和社会活动日益丰富,社会关系和社会组织结构日趋复杂,这在给经济社会发展带来巨大活力的同时,也使社会管理面临严峻考验。当前和今后一个时期,随着加快转变经济发展方式,特别是随着经济发展中长期积累的深层次矛盾和问题的逐步解决,我国的城乡结构、就业结构、社会组织形式等方面将继续发生深刻变化,社会管理创新的任务也将更加繁重艰巨。人民法院必须主动适应社会结构的深刻变动,充分发挥司法职能作用,促进社会结构深刻变动引发的矛盾和问题的有效解决,切实维护转型时期的社会稳定。

其次,利益冲突复杂多样,要求人民法院坚持能动司法、创新社会管理。随着改革开放的深入,原有的利益格局被打破,利益关系在重新调整,不同地区、企业、群体和个人日益成为相对独立的利益主体。由于不同利益主体在资

^① 王胜俊:“法律体系形成与人民法院的司法使命”,载《人民法院报》2011年9月8日第1版。

^② 周永康:“加强和创新社会管理,建立健全中国特色社会主义管理体系”,载《求是》2011年第9期。

源分配、生产技术和工具上的差异,以及国家政策调控和市场竞争等因素的影响,过去计划经济时代那种以平均主义为基础的低水平的均衡状态被打破,各利益主体的利益差距不断扩大,不同利益主体之间的利益失衡、碰撞和冲突越来越突出,社会矛盾纠纷不断增多。这在司法领域反映得尤为充分。以江苏法院为例,1980 年全省法院共受理各类案件 33577 件;2010 年增至 950593 件。30 年间,江苏法院受理的案件数量增长 28 倍。案件数量的爆发式增长,不仅对人民法院有限的司法资源构成重大压力,也对人民法院发挥审判职能作用、服务经济社会发展提出了严峻挑战。人民法院必须创新工作思路,更新司法理念,采取更加灵活的司法方式,妥善协调平衡各方利益关系,切实维护人民群众合法权益。

再次,群众民主法制意识明显增强,要求人民法院坚持能动司法、创新社会管理。随着全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的深入推进,人民群众的民主法治意识不断增强,参与社会管理的愿望日益强烈。而中国特色社会主义法律体系的健全完善,不仅为实现民主法治提供了重要的法律和制度保障,而且也为人民群众参与社会管理奠定了坚实的法律基础。反映在司法领域,人民群众不仅要求司法公正,还期待司法更加公开民主;不仅要求司法有效解决纠纷,还期待司法切实维护社会公平正义;不仅要求司法严格依法裁判,还期待司法更加亲民便民;不仅要求司法做好审判本职工作,还期待司法积极拓展社会职能。司法作为社会管理的重要力量,必须积极回应人民群众的民主法治要求,采取更加有针对性的措施,保障人民群众各项民主权利的实现,从而弘扬民主精神,推进法治建设。

最后,社会管理环境日趋复杂,要求人民法院坚持能动司法、创新社会管理。改革开放以来,我国的经济实力、综合国力、人民生活水平有了极大提高,社会管理的环境不断改善。同时,我国发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出,境外因素与境内因素相互交织、网上互动与社会互动相互交织,一些个别的、偶然的、区域性事件,借助网络等新兴媒体的炒作迅速放大,从而形成广泛的社会影响,给社会管理带来新的压力。与此同时,司法实践中借助网络舆论给人民法院施加压力、谋求不当利益诉求的现象越来越突出。一些司法个案经媒体不适当的报道和评论,经过互联网的广泛传播和快速放大,对人民法院依法公正审理案件造成极大冲击,对人民法院司法公信力构成严峻挑战。这就要求人民法院必须坚持能动司法,主动适应社会管理环境的变化,不断提升司法公信力,从而切实提高社会管理的能力和水平。

二、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法理念

理念是行动的先导。树立正确的司法理念,这是人民法院坚持能动司法、创新社会管理的基本前提。人民法院必须在正确把握国内外形势新变化新特点、正确把握社会管理面临新情况新问题的基础上,与时俱进,开拓创新,进一步树立与人民法院的功能定位相适应,与人民法院面临的形势任务相适应,与开放、动态、信息化社会环境相适应的司法理念,确保人民法院坚持能动司法、创新社会管理更好地体现时代性、把握规律性、富于创造性。

一是围绕大局、主动服务的理念。当前世情、国情、党情发生深刻变化,社会管理领域的新情况新问题不断出现,人民法院坚持能动司法、创新社会管理,必须牢固树立大局意识,准确把握创新社会管理对人民法院工作的各项要求,不断强化司法的社会责任,有效促进社会管理的规范和完善,切实增强坚持能动司法、创新社会管理的主动性。必须加强调查研究,密切关注社会管理在司法审判领域的具体表现,加强对社会管理信息的搜集、分析和研判,及时采取司法应对措施,切实增强坚持能动司法、创新社会管理的针对性。必须立足执法办案,找准创新社会管理与服务大局的结合点,为社会提供有效的司法供给,在追求良好法律效果的同时,努力实现最佳的社会效果,切实增强坚持能动司法、创新社会管理的实效性。

二是以人为本、依靠群众的理念。以人为本是科学发展观的本质和核心,也是社会管理必须坚持的根本原则。胡锦涛同志指出:“社会管理,说到底是对人的管理和服务,必须始终坚持以人为本,执政为民。”^①人民法院坚持能动司法、创新社会管理,必须始终坚持人民主体地位,坚持司法为民宗旨,把创新社会管理同满足人民群众的司法需求紧密结合起来,实现创新社会管理与为人民司法的有机统一。必须牢固树立深入群众观念,把坚持群众观点、站稳群众立场、增进群众感情、接受群众监督作为创新社会管理的基础性工作,虚心听取人民群众的意见和建议,准确把握人民群众的司法需求。必须牢固树立服务群众观念,本着对人民群众高度负责的精神,认真履行宪法和法律赋予的审判职责,坚持严格公正文明司法,为人民群众提供更加便捷的诉讼服务。必须牢固树立依靠群众观念,充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性,使人

^① “胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调,扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义管理体系”,载《人民日报》2011年2月20日第1版。

民法院创新社会管理获得最广泛、最深厚、最可靠的群众基础。

三是标本兼治、重在治本的理念。人民法院受理的案件是经济社会生活中的“晴雨表”,社会管理中的一些问题总会通过案件类型反映出来。人民法院要有效解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题,必须密切关注社会矛盾发生的原因和特点,充分发挥审判职能作用,既要治标,更要治本。一方面,要强化和谐司法意识,积极运用调解、协调、和解等方式解决纠纷,钝化矛盾,定分止争;强化有效解决纠纷意识,不能满足于暂时地平息纷争,而是要从根本上化解矛盾,让当事人彻底地从纠纷中解脱出来,使问题真正得到解决。另一方面,要坚持关口前移,密切关注经济社会变化在司法领域中的反映,切实加强调查研究和分析研判,认清其产生的原因、发展的规律,配合有关方面采取针对性措施,从源头上预防和减少社会矛盾纠纷的发生。

四是综合施策、共同治理的理念。创新社会管理涉及方方面面,需要综合运用行政、司法、经济、教育等多种手段,共同推动社会管理健康有序发展。人民法院要在创新社会管理中有所作为,仅仅依靠自身力量是不够的,必须整合社会管理资源,紧紧依靠党委领导,加强与政府机关、社会团体、行业协会、企事业单位的协调配合,推动形成全社会齐抓共管、合力化解矛盾纠纷的局面。要按照社会管理综合治理的要求,充分发挥人民法院的职能优势,着力完善社会稳定风险评估、社会矛盾排查、社会矛盾预警、社会矛盾调处、社会情绪疏导等机制。要围绕社会管理重点,针对流动人口、特殊人群、重点地区、虚拟社会以及社会组织等重点领域的管理,加强与有关部门的协调配合,发挥各自优势,共同推进重点领域的社会管理创新。

五是依法司法、遵循规律的理念。司法不是万能的,人民法院坚持能动司法、创新社会管理有其特殊的规律。“人民法院推进社会管理创新是有边界的,这个边界就在于恪守依法、适度 and 公正原则。”^①要牢固树立依法司法的意识,充分认识严格遵守法律与创新社会管理的内在统一性,通过依法公正司法调整社会关系,规范社会行为,维护群众合法权益,引导人民群众理性合法地表达利益诉求。牢固树立恪守司法规律的意识,在坚持能动司法、创新社会管理的过程中,既不缺位、不虚位,也不越位、不错位。牢固树立合理适度的意识,既要考虑创新社会管理手段的可行性、创新性,更要考虑合理性、适度性,绝不能打着“创新”的旗号突破司法职能,做司法不该做、管司法不该管的事,

^① 沈德咏:“人民法院推进社会管理创新的几点思考”,载《人民司法·应用》2010年第21期。

造成司法的界限模糊、社会管理的职能混乱。

三、人民法院坚持能动司法、创新社会管理的司法职责

加强和创新社会管理是一项复杂的系统工程。人民法院坚持能动司法、创新社会管理,必须立足自身工作职责,找准功能定位,主动融入加强和创新社会管理的大局之中,积极推进中国特色社会主义社会管理体系的健全和完善。

其一,关于人民法院坚持能动司法、创新社会管理的目标。加强和创新社会管理,要牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求,以解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题的突破口。司法是专门解决纠纷的,因此,司法领域就是这个“突破口”的主战场。人民法院坚持能动司法、创新社会管理,要牢固树立有效解决纠纷的目标,深刻分析矛盾纠纷产生的根本原因,统筹兼顾各个方面、各个层次、各个阶段的利益诉求,努力从源头上预防和减少社会矛盾。牢固树立维护社会公平正义的目标,通过公正司法回应社会诉求,协调社会关系,规范社会行为,促进社会公平正义的实现。牢固树立服务经济社会发展大局的目标,通过充分发挥司法的能动作用,促进社会领域深层次矛盾和问题的解决,提高社会管理的科学化水平,为党和国家事业发展创造良好的社会环境。

其二,关于人民法院坚持能动司法、创新社会管理的功能。司法的基本功能在于解决争端、化解纠纷,但是司法的功能并不仅限于此,还应当包括调整经济社会关系、实施权力制约、加强人权保障等功能。因此,人民法院坚持能动司法、创新社会管理,要充分发挥社会关系调整功能,通过行使审判权对争议事实加以判断,确定当事人之间的权利义务关系,修复被损害的社会关系,发挥好“社会调节器”的作用;充分发挥社会矛盾化解功能,积极运用和谐司法、柔性司法等手段,有效解决纠纷;充分发挥司法审查功能,监督和支持行政机关依法行政;充分发挥社会稳定风险预警功能,深入分析经济社会发展变化在司法领域的反映,及时为党委、政府决策提供前瞻性、有价值的参考;充分发挥社会价值引导功能,通过个案的公正审理,彰显正确的价值导向,对社会主体行为进行引导、示范、评价和规制;充分发挥社会正义保障功能,以司法公正实现社会公正,以个案公正彰显普遍公正,以程序公正保障实体公正。

其三,关于人民法院坚持能动司法、创新社会管理的格局。胡锦涛同志强调,要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,全面提

高社会管理科学化水平。^①在这一社会管理格局中,人民法院要妥善处理发挥好审判职能作用与坚持党的领导、协同社会力量、依靠公众参与的关系。要自觉接受党对人民法院创新社会管理工作的领导,认真贯彻落实党的重大决策部署,及时报告人民法院的重要部署、重要举措,紧紧依靠党的领导来解决工作中遇到的困难和问题。要努力推动社会各界共同参与化解社会矛盾纠纷,做到各司其职、各负其责,以多种渠道、多种手段有效化解社会矛盾纠纷。要始终坚持专群结合,积极调动人民群众参与解决纠纷的积极性、主动性,充分汲取人民群众的智慧、经验和创造,确保人民法院创新社会管理工作深深根植于人民群众之中。

其四,关于人民法院坚持能动司法、创新社会管理的路径和载体。人民法院坚持能动司法、创新社会管理,要找准工作的切入点和结合点,以科学的路径、有效的载体加以推进。在这一过程中,首先要立足执法办案第一要务,把受理的案件审理好、执行好,通过司法审判职能的发挥达到创新社会管理的目的。与此同时,人民法院坚持能动司法、创新社会管理不能仅仅停留在执法办案、履行审判职责上,还必须依法拓展和延伸司法审判职能,大力支持和配合党委、政府及有关方面加强和创新社会管理,引导社会提高自我管理和调节的能力。此外,要建立和完善人民法院坚持能动司法、创新社会管理的载体,把对社会管理规律的理性思索与社会管理实践的现实需求结合起来,把上级的统一要求与各个地方的差异性结合起来,在运用好传统载体的同时,积极探索新的载体,形成人民法院坚持能动司法、创新社会管理的有效形式和鲜明特色。

其五,关于人民法院坚持能动司法、创新社会管理的评价标准。衡量人民法院坚持能动司法、创新社会管理的成效,应当有科学的评价标准。要建立健全社会评价机制,广泛听取人大代表、政协委员以及社会各界的意见建议,真正把人民群众是否满意作为衡量人民法院坚持能动司法、创新社会管理工作成效的根本标准。建立健全考核奖惩机制,把坚持能动司法、创新社会管理纳入法院领导班子和领导干部绩效考核范围,确保人民法院坚持能动司法、创新社会管理的各项目标任务落到实处。建立健全评价指标体系,评价指标的设定既要立足当前,注重现实问题的解决,又要着眼长远,推进长效机制的健全

^① “胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调·扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义管理体系”,载《人民日报》2011年2月20日第1版。